

Frau Landtagspräsidentin  
Carina Gödecke MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

*Versand per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)*

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2630**

A11

Ansprechpartner:

Hans-Gerd von Lennep, StGB NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.227  
Fax-Durchwahl: 0211.4587.292  
E-Mail: [hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de](mailto:hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de)

Dr. Helmut Fogt, StT NRW  
Tel.-Durchwahl: 030.37711.800  
Fax-Durchwahl: 030.37711.809  
E-Mail: [helmut.fogt@staedtetag.de](mailto:helmut.fogt@staedtetag.de)

Dr. Marco Kuhn, LKT NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.300  
Fax-Durchwahl: 0211.300491.5300  
E-Mail: [m.kuhn@lkt-nrw.de](mailto:m.kuhn@lkt-nrw.de)

Aktenzeichen: 10.20.00 Ku/cp  
Datum: 03.03.2015

**Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene (Drucksache 16/5474)**

**Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden (Drucksache 16/5743)**

**Antrag der Piraten-Fraktion „Bürgermeisterabwahl vereinfachen“ (Drucksache 16/5499)**

**Antrag der Piraten-Fraktion „Einführen von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht“ (Drucksache 16/5500)**

Ihr Schreiben vom 09.12.2014 – Geschäftszeichen: I.1/A11-V.28

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu den vorgenannten Gesetzentwürfen und Anträgen Stellung nehmen zu können. Im Einzelnen ist hierzu folgendes anzumerken:

**Gesetzentwurf zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene (Drucksache 16/5474)**

Wir verweisen insoweit auf unsere seinerzeitige Stellungnahme vom 07.05.2014 zu demselben Gesetzentwurf (Drucksache 16/5474), die wir hiermit nochmals abgeben: Das geltende Kommunalverfassungsrecht normiert kein ausdrückliches Verbot der Video- und Audioübertragung (einschließlich der Veröffentlichung eines Live-Streams im Internet) von Sitzungen kommunaler Vertretungen. Im Zusammenspiel mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit nach §§ 48 Abs. 2 GO, 33 Abs. 2 KrO ist dementsprechend anerkannt, dass die jeweilige Kommunalvertretung solche Aufnahmen und Übertragungen durch ihre Geschäftsordnung regeln kann. Dabei sind allerdings die einschlägigen verfassungs- und datenschutzrechtlichen Grenzen zu beachten. Insbesondere ist darauf zu verweisen, dass die Video- und Audioübertragung der Sitzung einer Kommunalvertretung eine Datenübermittlung im Sinne von § 16 Abs. 1 DSGVO NRW darstellt. Wie der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit verschiedentlich klargestellt hat, muss deshalb der einzelne Teilnehmer oder die einzelne Teilnehmerin einer Rats- oder Kreistagssitzung trotz grundsätzli-

cher Öffentlichkeit nicht hinnehmen, dass ihre Teilnahmen festgehalten und ihre Beiträge weltweit speicher- und verarbeitungsfähig im Internet zur Verfügung gestellt werden. Daraus folgt im Weiteren, dass sich alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen einer Gremiensitzung mit einer möglichen Übertragung bzw. Aufzeichnung einverstanden erklären müssen. Genau dies sehen die uns bekannten Geschäftsordnungsregelungen jener Kommunen vor, die Video- und Audioübertragungen bereits heute ermöglichen.

Wir halten die vorstehend skizzierte Rechtslage für sachgerecht, liegt ihr doch eine angemessene und praxisgerechte Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den Persönlichkeits- und Datenschutzrechten einzelner Teilnehmer von Gremiensitzungen zugrunde.

Würde der Gesetzgeber dennoch, wie von der Piraten-Fraktion vorgeschlagen, in §§ 48 GO, 33 KrO eine Ermächtigungsgrundlage normieren, wonach die Kommunen durch Hauptsatzungsregelung in öffentlichen Gremiensitzungen Video- und Audioaufnahmen und deren Übertragung mit dem Ziel der Veröffentlichung generell erlauben könnten, würde dies erheblichen rechtlichen Bedenken begegnen.

Denn es würde damit gegen den Willen von Mandatsträgern, Verwaltungsmitarbeitern und Zuschauern in deren verfassungsrechtlich geschützte Rechte am eigenen Bild und auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, §§ 4 Abs. 1, 13 Abs. 1, 16 Abs. 1 DSGVO NRW, 22 KunstUrhG) eingegriffen werden können. Dass aufgrund einer landesrechtlichen Regelungen ein mit möglicherweise knapper Mehrheit gefasster Beschluss über eine entsprechende Hauptsatzungsregelung diesen Eingriff rechtfertigen könnte, ist für uns nicht ersichtlich, zumal es der Bürgerschaft nach geltendem Recht freisteht, an den betreffenden Gremiensitzungen teilzunehmen, so dass dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit grundsätzlich entsprochen wird. Auch der Hinweis darauf, dass es der Bürgerschaft oftmals nicht möglich ist, an Gremiensitzungen teilzunehmen, vermag den in Rede stehenden Eingriff unseres Erachtens nicht zu rechtfertigen. Das Informationsinteresse eines überschaubaren Personenkreises muss letztlich hinter die verfassungsrechtlich verbürgten Rechte am eigenen Bild und auf informationelle Selbstbestimmung von Mandatsträgern, Verwaltungsmitarbeitern und Zuschauern zurücktreten.

Selbst wenn die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen entgegen unserer Einschätzung keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnen sollten, blieben weitere erhebliche Bedenken tatsächlicher Natur.

Abgesehen von den insofern entstehenden zusätzlichen Kosten ist daran zu erinnern, dass es sich bei kommunalen Mandatsträgern – mit Ausnahme kommunalpolitisch aktiver Mitglieder von Bundestag und Landtag – um ehrenamtliche Politiker handelt, bei denen ein „professionelles Auftreten“ vor laufenden Kameras nicht erwartet werden kann. Vielmehr müssen ehrenamtlich tätige Mandatsträger die Möglichkeit haben, sich in Räten und Kreistagen in einer vor der direkten Wahrnehmung durch einen unbestimmten Zuhörerkreis geschützten Atmosphäre mit Wortbeiträgen beteiligen zu können. Würden ihre Debattenbeiträge auf der Basis einer entsprechenden Hauptsatzungsregelung künftig generell gefilmt und langfristig gespeichert sowie allgemein zugänglich gemacht, müsste mit einem negativen Einfluss auf die Diskussionskultur in kommunalen Vertretungen gerechnet werden. Während sich einerseits ungeübte Mandatsträger durch eine ständige Öffentlichkeits- und Medienpräsenz unter Druck gesetzt und in ihrem freien Mandat eingeschränkt fühlen könnten und von Wortmeldungen abgehalten würden, wäre andererseits zu befürchten, dass „Schaufensterreden“ gehalten werden, die eine sachorientierte Debatte nachhaltig erschweren.

Genauso können an einer Gremiensitzung teilnehmende Einwohner betroffen sein, verlangt es manchem Einwohner doch bereits jetzt eine gewisse Überwindung ab, im Rahmen von Einwohnerfragestunden vor einem größeren Publikum ein Anliegen anzusprechen. Diese Hürde würde wesentlich höher, wenn die betreffenden Einwohner bei ihren Anfragen künftig Video- und Audioaufnahmen ausgesetzt wären. Für die kommunalpolitische Teilhabe der Bürgerschaft wäre dies

letztlich kontraproduktiv. Im Ergebnis ist nach alledem festzuhalten, dass es einer Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Hauptsatzungsregelungen, deren Umsetzung erheblichen Bedenken rechtlicher wie tatsächlicher Natur begegnet, nicht bedarf. Wir lehnen deshalb den vorliegenden Gesetzentwurf ab.

### **Gesetzentwurf zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden (Drucksache 16/5743)**

Die kommunalen Spitzenverbände sehen in den Regelungen der §§ 26 GO, 23 KrO zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein wichtiges direktdemokratisches Instrument, das sich in der Praxis weitgehend bewährt hat. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13.12.2011 wurden die bei einem Bürgerbegehren gemäß §§ 26 GO, 23 KrO zu beachtenden Hürden gesenkt.

Neben der Ersetzung des Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung durch eine Kostenangabe der Verwaltung sowie die Reduzierung der Unzulässigkeitstatbestände der §§ 26 Abs. 5 GO, 23 Abs. 5 KrO wurden auch die in §§ 26 Abs. 7 S. 2 GO, 23 Abs. 7 S. 2 KrO geregelten Quoren beim Bürgerentscheid abgesenkt und damit die direkte Bürgerbeteiligung in den Kommunen gestärkt.

Eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung steht im Spannungsverhältnis zur Grundentscheidung des geltenden Verfassungsrechts für die repräsentative Demokratie. Insofern ist neben den für eine mögliche Ausweitung der Bürgerbeteiligung angeführten Argumenten auch die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten der repräsentativen Demokratie angemessen zu berücksichtigen. Dass mögliche Ausweitungen der Bürgerbeteiligung mit der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen einhergehen und in letzter Konsequenz zu einer Schwächung des kommunalpolitischen Engagements und des kommunalpolitischen Ehrenamtes führen können, wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht hinreichend berücksichtigt.

Auf kommunaler Ebene werden die wesentlichen Entscheidungen von den mit Mehrheit direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten sowie den Rats- und Kreistagsmitgliedern getroffen, wobei für die Beschlussfassung der Kollegialorgane das Mehrheitsprinzip gilt. Dies schließt die Ausweitung plebiszitärer Elemente nicht aus, so lange es sich dabei um Ausnahmen handelt und das Mehrheitsprinzip nicht übermäßig aufgeweicht wird.

Vor diesem Hintergrund halten wir die geplante Streichung der Quoren bei Bürgerentscheiden nicht für tragbar. Da ein Bürgerentscheid die Rats- bzw. Kreistagsentscheidung ersetzt und den Rat bzw. Kreistag für zwei Jahre an diese Entscheidung bindet, ist auch bei der Durchführung von Bürgerentscheiden ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation Mindestvoraussetzung. Angesichts der bei Bürgerentscheiden häufig geringen Wahlbeteiligung gewährleisten die Quoren, dass sich Partikularinteressen zu Lasten von Interessen des Gemeinwohls nicht durchsetzen lassen. Die kommunalen Spitzenverbände halten daher die Beibehaltung der in §§ 26 Abs. 7 GO, 23 Abs. 7 KrO vorgesehenen Quoren für unbedingt erforderlich.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vorgeschlagen hatten, das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid wie folgt zu staffeln: 20 % in Städten bis 100.000 Einwohnern, 15 % in Städten bis 250.000 Einwohnern und 10 % in Städten über 250.000 Einwohnern.

### **Antrag „Bürgermeisterabwahl vereinfachen“ (Drucksache 16/5499)**

Mit dem Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten vom 18.05.2011 wurde in §§ 66 GO, 45 KrO die Möglichkeit eröffnet, das Verfahren zur Abwahl von Bürgermeistern und Landräten im Wege des Bürgerbegehrens einzuleiten.

Das mit dem vorliegenden Antrag verfolgte Ziel, die Unterschriftenhürde des § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GO abzusenken und an die des § 26 Abs. 4 GO anzugleichen, kann ebenso wenig mitgetragen werden wie das der Absenkung des in § 66 Abs. 1 Satz 3 GO vorgesehenen Quorums von 25 % der Wahlberechtigten „auf das niedrigste Niveau“.

Es entspricht den Grundsätzen der Mehrheitswahl, dass für die Wahl eines Hauptverwaltungsbeamten gemäß §§ 65 Abs. 1 GO, 44 Abs. 1 KrO keine Quoren gelten. Daraus folgt indes nicht, dass auch für die etwaige Einleitung eines Abwahlverfahrens auf ein Quorum verzichtet werden könnte. Abgesehen davon, dass die Einleitung eines Abwahlverfahrens rechtssystematisch von der Wahl eines Hauptverwaltungsbeamten getrennt zu betrachten ist, ist in der Sache zu befürchten, dass die Einleitung eines Abwahlverfahrens im Rahmen niedriger Quoren wie auch die eigentliche Abstimmung durch ein niedriges Mindestquorum zu einer Verkürzung der politischen (Sach-)Diskussion auf eine (öffentlichkeitswirksame) Personaldiskussion führen wird. Insofern droht, dass die Abwahl eines amtierenden Amtsinhabers zum üblichen Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung wird. Das durchaus hohe Ansehen kommunaler Hauptverwaltungsbeamter würde dadurch empfindlich geschmälert. Insofern besteht auch ein grundlegender Unterschied zu den Bürgerbegehren der §§ 26 GO, 23 KrO.

Verschärfend käme hinzu, dass bei einem sehr niedrigen Mindestquorum für die eigentliche Abstimmung insbesondere im Falle einer niedrigen Beteiligung schon eine geringe Zahl von Bürgern ausreichen würde, um einen Hauptverwaltungsbeamten abzuwählen, was nicht nur das hohe Maß an demokratischer Legitimation, das urgewählten Hauptverwaltungsbeamten durch das geltende Kommunalverfassungsrecht zuerkannt wird, in Frage stellen würde. Zudem würde ein Amtsinhaber gegenüber unsachlich motivierten, aber vergleichsweise einfach herbeizuführenden Abwahlentscheidungen schutzlos gestellt. Die Festlegung der in §§ 66 GO, 45 KrO vorgesehenen Quoren sind daher aus unserer Sicht unbedingt beizubehalten.

Erst wenn das Vertrauensverhältnis zwischen Hauptverwaltungsbeamten und Kommunalvertretungen bzw. Bürgerschaft so nachhaltig gestört ist, dass eine Grundlage für eine weitere Zusammenarbeit bis zum eigentlichen Ablauf der Amtszeit nicht mehr gefunden werden kann, soll die Möglichkeit der Einleitung eines Abwahlverfahrens eröffnet sein. Insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung der Kontinuität des Verwaltungshandels halten wir die geltenden Regelungen für sachgerecht und unabdingbar. Vorschnellen Personaldiskussionen muss ebenso vorgebeugt werden wie der Gefahr, dass die Abwahl zum üblichen Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung wird.

Konkret würde dies die Bewertung einer Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bevölkerung und Hauptverwaltungsbeamten anhand belastbarer und transparenter Kriterien erfordern. Da für uns keine qualitativ-inhaltlichen Kriterien ersichtlich sind, die diesem Anspruch gerecht werden könnten, bleibt allein die Vorgabe eines entsprechend hohen Quorums für die Einleitung eines Abwahlverfahrens und die eigentliche Abstimmung über die Abwahl, wie das geltende Recht es vorsieht. Abwahlentscheidungen sollten insbesondere auch nicht aufgrund vorübergehender Stimmungen getroffen werden können. Im Ergebnis würde eine solche Personalisierung der Kommunalpolitik zu Lasten einer sachorientierten Aufgabenwahrnehmung gehen. Insofern wäre zu befürchten, dass nicht nur die unvoreingenommene Klärung von Sachfragen erschwert würde, sondern notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen überhaupt nicht mehr getroffen werden.

### **Antrag „Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht“ (Drucksache 16/5500)**

Die Frage, inwieweit es sachgerecht ist, im Kommunalwahlrecht ein Mehrstimmenwahlsystem nach dem Modell des Kumulierens und Panaschierens einzuführen, ist in der jüngeren Vergangenheit mehrfach im Rahmen von parlamentarischen Anhörungen thematisiert worden. Auch unter Berücksichtigung des hierzu von Seiten der Piraten-Fraktion vorgelegten Antrags bleibt es dabei, dass die kommunalen Spitzenverbände einem solchen Mehrstimmenwahlsystem aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnend gegenüber stehen.

Dabei verkennen wir nicht, dass sich den Wählern mit der Einführung dieses Wahlsystems zusätzliche Optionen einer differenzierten Wahl und damit größere Einwirkungsmöglichkeiten auf das Wahlergebnis eröffnen. Damit geht jedoch einher, dass ein Mehrstimmenwahlsystem nach dem Modell des Kumulierens und Panaschierens – zumal dann, wenn laut Antrag der Piraten-Fraktion die Anzahl der Stimmen der Anzahl der jeweils zu vergebenden Sitze entsprechen soll – von den Wählern als kompliziert empfunden werden dürfte. Die „Zumutung“ eines viel komplizierteren Wahlsystems würde nach unserer Einschätzung die ohnehin bereits äußerst problematische Wahlverdrossenheit weiter verschärfen und die Wahlbeteiligung im Ergebnis eher verringern.

Gleichzeitig würde sich der administrative Aufwand (und die entsprechende Kostenbelastung) auf Seiten der Kommunen deutlich erhöhen. So müsste befürchtet werden, dass z. B. die Auszählung der Stimmen und die Verkündung des Wahlergebnisses nicht mehr innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit (üblicherweise ein bis drei Stunden nach Schließung der Wahllokale) am Wahlabend erfolgen könnte, sondern erst nach einem deutlich längeren Auszählungsprozess, was die ohnehin bereits bestehenden Schwierigkeiten, Bürger für die Mitwirkung in Wahlvorständen zu gewinnen, weiter verschärfen würde. Stattdessen müssten zusätzliche Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen einbezogen und damit Kapazitäten aus unterschiedlichen Fachbereichen für zwei bis drei Arbeitstage gebunden werden. Hinzu käme im Hinblick auf die Bürger ein erhöhter Aufklärungs- und Informationsaufwand im Vorfeld der Kommunalwahlen wie auch hinsichtlich der ehrenamtlichen Wahlvorstände ein erhöhter Schulungsaufwand mit entsprechenden Zusatzkosten.

Diese administrativen und finanziellen Mehraufwände können unseres Erachtens durch die von einem Mehrstimmenwahlsystem seitens der antragstellenden Fraktion erwarteten Vorteile nicht gerechtfertigt werden.

Umso mehr gilt das, als das geltende Kommunalwahlrecht bereits einen direkten Bürgereinfluss vorsieht, weil die Hälfte der in den Kommunalvertretungen zu vergebenden Mandate in den Wahlkreisen direkt von den Bürgern gewählt wird. Wer im Wahlbezirk die meisten Stimmen erhalten hat, zieht in die jeweilige Kommunalvertretung ein. Obwohl sie sich bewährt hat und allgemein anerkannt wird, müsste diese Form der direkten Bürgerbeteiligung aufgegeben werden, wenn das Modell des Kumulierens und Panaschierens eingeführt würde.

Hinzu kommt, dass als Folge des Kumulierens Kandidaten mit sehr unterschiedlicher Stimmzahl gewählt würden, die unterschiedlich viele Wähler repräsentieren. Trotz dieser unterschiedlichen Legitimation hätten sie aber in der jeweiligen Kommunalvertretung das gleiche Stimmrecht, was nicht nur rechtlichen wie politischen Bedenken begegnet, sondern unseres Erachtens auch der Akzeptanz der betreffenden gewählten Kandidaten abträglich wäre.

Wir haben darüber hinaus die Sorge, dass im Falle der Einführung des Kumulierens und Panaschierens Sachthemen in den Hintergrund treten würden. Gerade weil den Wählern – vor allem in größeren Kommunen – die meisten Namen auf den Stimmzetteln nicht näher bekannt sein dürften, wäre

damit zu rechnen, dass es zu einer verstärkten Personalisierung der Kommunalwahlen kommen würde. Vor allem würden beim Kumulieren und Panaschieren bestimmte Berufsgruppen und „bekannte“ Persönlichkeiten tendenziell bevorzugt, wobei sich diese Bekanntheit nicht nur aus der beruflichen Tätigkeit sondern z. B. auch aus sonstigen, gesellschaftlichen Funktionen ergeben würde.

Weitere Bedenken ergeben sich daraus, dass den mit der Listenaufstellung durch die politischen Parteien oftmals verbundenen Zielen (Förderung junger Kandidaten, von Frauen etc.) ein Mehrstimmenswahlssystem entgegenwirken kann.

Demgegenüber lassen sich die mit dem Modell des Kumulierens und Panaschierens verbundenen positiven Erwartungen nicht hinreichend belegen; insbesondere ist uns kein belastbarer Nachweis bekannt, dass ein stärker personenbezogenes Wahlrecht zu einem signifikant höheren Interesse an den Kommunalwahlen führen würde. So gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in Bundesländern mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens durchschnittlich höher wäre als in den übrigen Bundesländern.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Hans-Gerd von Lennep  
Geschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen